

L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016

L'impacte de la LOMCE, l'LRSA
i la Llei d'estabilitat pressupostària
en el desenvolupament de polítiques
educatives

EVA IZQUIERDO
(AUTORA)

BERNAT ALBAIGÉS
I FRANCESC PEDRÓ
(DIRECTORS)



5

L'impacte de la LOMCE, l'LRSAL i la Llei d'estabilitat pressupostària en el desenvolupament de polítiques educatives

Eva Izquierdo

[a Bernat Albaigés i Francesc Pedró, dirs., *L'estat de l'educació a Catalunya. Anuari 2016*, pàgines 361-394]

Aquest capítol té com a finalitat visualitzar els darrers canvis normatius que han tingut una incidència directa, com és el cas de la LOMCE, o en altres casos indirecta, com la Llei d'estabilitat pressupostària, en el dret fonamental a l'educació.

Malauradament, després d'aquesta anàlisi, serà inevitable arribar a la conclusió que totes aquestes reformes normatives han comportat un debilitament de la configuració constitucional d'un dret fonamental. Així, s'ha obert un camí, a través del model recentralitzador que pretén imposar l'Estat espanyol, a través de supeditar el dret a l'educació a criteris d'estabilitat pressupostària, tot allunyant-lo de la garantia d'un dret universal. I aquest camí obert requerirà un gran esforç, responsabilitat i compromís polític i de la societat per tal d'evitar que s'acabi abocant a un desdibuixament d'aquest dret i de les seves garanties efectives.

LA LOMCE I EL MARC COMPETENCIAL

La LOMCE, llei orgànica per la millora de la qualitat educativa.¹ El primer que s'ha de dir és que la LOMCE no ha derogat ni substituït les lleis vigents, sinó que les ha modificat, principalment la Llei orgànica d'educació (LOE), però també la Llei orgànica del dret a l'educació (LODE), la Llei orgànica d'universitats (LOU), o la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA). Però, si bé no tots els articles que modifica la LOMCE tenen el caràcter d'orgànics, es tracta d'una llei orgànica perquè desplega drets fonamentals i llibertats públiques especialment protegits a la Constitució. Entre aquests drets i llibertats hi ha els drets i les llibertats de l'àmbit de l'educació, bàsicament recollits a l'article 27 CE.²

Els canvis introduïts per la LOMCE també hauran d'afectar la legislació catalana, principalment la seva Llei d'educació, la LEC. En relació al model català d'educació, cal indicar que no tots els canvis introduïts per la

1. *Ley orgánica de mejora de la calidad educativa*. BOE, 10 de diciembre de 2013, núm. 295 [pàg. 97858].

2. Art. 27 CE. 1. *Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza*. 2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales*. 3. *Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones*. 4. *La enseñanza básica es obligatoria y gratuita*. 5. *Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes*. 6. *Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales*. 7. *Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca*. 8. *Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes*. 9. *Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca*. 10. *Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca*.

LOMCE van en direccions diferents o contràries a aquest model. Però, més enllà de coincidències i dissonàncies, el que ha fet la LOMCE és posar en el seu punt de mira Catalunya, i significativament la llengua, en procedir a la centralització del sistema educatiu en mans de l'Estat. La centralització del sistema segueix diferents vies: unes d'encaminades a afeblir la llengua catalana i a posar ombres sobre el model d'immersió lingüística, altres a reforçar el paper de l'Estat en la determinació dels currículums i a donar-li el control de les avaluacions, i unes terceres a ampliar les seves competències en el desplegament de la LOMCE, com també a procedir a regulacions detallades ja en la mateixa llei. Cal destacar que, en matèria de currículum, el Govern central, durant l'any 2014 i començament del 2015, va publicar els decrets del currículum bàsic de primària, secundària i batxillerat.

El procés de centralització del sistema educatiu s'evidencia també especialment en una major uniformització dels currículums i en un ferri control estatal de les avaluacions. El pes més gran de l'Estat en els currículums es veu sobretot en la reserva que es fa per determinar el contingut de les assignatures troncales i per determinar-ne també l'horari, que es fixarà en còmput global per a tota l'educació primària, l'educació secundària obligatòria i el batxillerat, i que haurà de ser d'un mínim del 50% del total de l'horari lectiu, però que es deixa obert perquè l'Estat pugui fixar el mínim més alt.

La LOMCE i marc competencial. La LOMCE fa un desplegament de l'article 149.1.30 de la Constitució espanyola que deixa les comunitats autònomes sense competències normatives de prou entitat per poder adoptar les seves pròpies alternatives polítiques en funció de les seves circumstàncies específiques, que és la reserva que fa la jurisprudència de Tribunal Constitucional. Una prova d'aquesta actuació és a la disposició final quarta de la LOMCE, que, amb caràcter general, fa recaure en el Govern de l'Estat tot el desplegament de la llei. Això trenca amb la legislació educativa orgànica precedent, tant la promoguda per governs socialistes com per governs populars, que deixava clar que el desplega-

ment de la llei, amb caràcter general, corresponia a les comunitats autònomes, excepte en aquells aspectes concrets que la mateixa llei deia que corresponien al Govern de l'Estat. La LOMCE, des del punt de vista d'anàlisi competencial, més que una norma bàsica, és una norma que s'extralimita i que procedeix a una centralització general del sistema i que soscava l'autonomia educativa de les comunitats autònomes amb voluntat d'exercir-la.

En conclusió, podem dir que la voluntat centralitzadora del sistema educatiu acompanya tota la LOMCE, ja sigui reforçant els instruments del sistema educatiu espanyol, ja sigui extremant el control del Ministeri sobre les Tecnologies de la Informació i la Comunicació (TIC) i potenciant a través seu la seva presència en el funcionament ordinari de les escoles, o marcant el perfil de nous directors dels centres públics fixant les característiques dels seus cursos de formació, o bé procedint a regulacions de detall impròpies de lleis orgàniques. Així, allà on la LOE diu que les normes de la llei podran ser desplegades per les comunitats autònomes excepte en aquelles matèries expressament encomanades al Govern de l'Estat, ara la LOMCE diu que és el Govern de l'Estat, a proposta del Ministeri, el que dictarà les disposicions necessàries en execució i desplegament de la llei sens perjudici del desplegament normatiu que correspongui a les comunitats autònomes. Per tant, el marge d'actuació en polítiques educatives més enllà de les normes estatals veu limitat considerablement el seu marc d'incidència.

Si bé, com comentarem més endavant, és evident que l'exclusió del paper de les administracions locals en educació ve de la mà de l'LRSA, s'ha de dir que la reforma educativa introduïda per la LOMCE també segueix la mateixa línia limitadora. En aquest sentit, destaquem la postergació del territori del sistema educatiu, que es manifesta en la supressió de les corporacions locals en la programació de la formació professional i en la supressió del representant dels ajuntaments dels consells escolars dels centres concertats.

Cal destacar que la LOMCE ha estat objecte de diferents impugnacions constitucionals. El Tribunal Constitucional ha admès a tràmit sis recursos d'inconstitucionalitat, que en aquests moments es troben en tràmit. Els recursos d'inconstitucionalitat van ser presentats pel Govern i el Parlament de Catalunya, els governs d'Andalusia, Astúries, Canàries, i el Grup Parlamentari Socialista al Congrés. El Govern d'Andalusia va impugnar la llei, entre d'altres, per vulneració de competències exclusives als articles relacionats amb les avaluacions finals de l'educació secundària obligatòria i batxillerat, i l'establiment del seu contingut per cada convocatòria. També va recollir al seu recurs que la llei vulnerava l'art. 14 de la Constitució que garanteix la igualtat i no discriminació; l'article 16.3 que declara el caràcter aconfessional de l'Estat, i l'art.27.2, que estableix que l'educació té per objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte dels principis democràtics de convivència i els drets i les llibertats fonamentals.

Els governs de Canàries i Astúries coincideixen bàsicament a impugnar la invasió de competències, la regulació de la matèria de religió, l'educació diferenciada i els itineraris.

El recurs interposat pel Grup Socialista, entre d'altres, va impugnar aquells aspectes de la llei que blinden el concert a les escoles que segreguen per sexe, la implantació de la religió com a matèria obligatòria i l'expulsió dels pares, alumnes i professors en les decisions dels centres escolars.

Entre aquests recursos admesos a tràmit, destaquem el que el Govern i el Parlament de Catalunya van interposar.³ Les institucions catalanes

.....

3. Recurs interposat contra «el artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, en la redacción que da a los artículos 6 bis. 2, apartados a).3.^a, b).3.^a y c).3.^a; 21.2; 29.1 y 4; 36 bis, 1 y 3; 38.2; 41, 2, último párrafo, y 3.b); 43.1; 64.2, último párrafo; 111 bis, 3 y 6; 120.3; 144.1, párrafos segundo y último; y 147.2, párrafo segundo; las disposiciones adicionales 34.^a 1 y 2; 36.^a; y 38.^a 4, últimos tres párrafos; y las disposiciones finales 5.^a y 7.^a bis de la Ley

van emparar els seus recursos en el dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, tot considerant que la LOMCE altera la distribució competencial i, per tant, és contrària a la Constitució, a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la doctrina del Tribunal Constitucional. Es considera que la llei orgànica deroga el concepte de competència bàsica estatal en què el Govern central fixa la part comuna dels currículums i garanteix que les comunitats autònomes tenen la competència en la part que resta. Ara, el Govern estatal, amb la LOMCE, es reserva la competència exclusiva en les assignatures amb major rellevància acadèmica, i només estableix la competència compartida per a les assignatures no troncales. Així, des de Catalunya, es va al·legar que el nou redactat buida de contingut la competència compartida, ja que Catalunya no podrà desenvolupar ni establir continguts, i només podrà complementar els continguts de les assignatures troncales. Per altra banda, a les impugnacions constitucionals catalanes, també es recull que respecte a la regulació de les llengües cooficials, la LOMCE suposa una oposició frontal al règim lingüístic català, segons el qual no es pot separar els alumnes en funció de la llengua. Es qüestiona un model, en què el català és la llengua vehicular i els currículums han de garantir el ple coneixement de les dues llengües al final de l'etapa obligatòria. També es va introduir a les impugnacions el fet que la llei atorga al Govern espanyol competències organitzatives en el procediment d'admissió d'alumnat a la formació professional, l'educació plurilingüe i els sistemes de suport a l'aprenentatge en els continguts educatius digitals públics. El Govern de la Generalitat ha considerat que l'Estat s'extralimita en les seves funcions i impedeix una legislació pròpia a Catalunya amb aquesta regulació.

.....
Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE); así como contra la disposición transitoria 2.ª y la disposición final 3.ª de la propia Ley Orgánica 8/2013».

<http://boe.es/boe/dias/2014/04/15/pdfs/BOE-A-2014-4047.pdf> i <http://boe.es/boe/dias/2014/04/15/pdfs/BOE-A-2014-4048.pdf>

L'LRSAL I LES POLÍTIQUES LOCALS EN MATÈRIA D'EDUCACIÓ

L'altra llei que ha modificat considerablement el marc normatiu municipal i amb grans conseqüències en l'àmbit educatiu ha estat la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: l'LRSAL.

Aquesta norma es va aprovar a l'empara de les competències exclusives que la Constitució reserva a l'Estat en els articles 149.1.14 sobre hisenda i deute de l'Estat i l'art. 149.1.18 sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

L'LRSAL modifica, bàsicament, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), i, en alguns aspectes, el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat per RDL 2/ 2004, de 5 de març (LRHL). També s'afecten altres lleis, entre d'altres, la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic; la Llei 1/2006, de 13 de març, de règim especial del municipi de Barcelona; la Llei 30/92, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, o la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.

Les modificacions substancials de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, que la Llei 27/2013, de 27 de desembre, ha incorporat, han motivat la interposició de diversos recursos d'inconstitucionalitat, entre els quals es troba el núm. 2006/2014, presentat per part de la Generalitat de Catalunya. El recurs principalment s'ha emparat a considerar que la llei estatal envaïa competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de funció pública, organització territorial, autoorganització, règim jurídic de les administracions públiques catalanes i règim local, pel fet d'afectar l'autonomia financera de la Generalitat i per no respectar el contingut essencial de l'autonomia local garantida per la Constitució i per l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Aquesta modificació de la normativa de règim local s'ha d'emmarcar en el context de la reforma de l'article 135 de la Constitució espanyola (CE) i la legislació orgànica dictada en la línia d'aquesta reforma. La reforma constitucional *exprés* de l'art. 135 de la CE que es va aprovar al setembre del 2011⁴ i es va fer a través del procediment parlamentari d'urgèn-

4. Art. 135 CE:

1. *Todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*
2. *El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus estados miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*
3. *El Estado y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

El volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*
5. *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*
 - a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
 - b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
 - c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*
6. *Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que pro-*

cia en lectura única, per acord entre el Govern del president Rodríguez Zapatero (PSOE) i el Partit Popular (PP) en aquell moment a l'oposició.

Resumidament destaquem alguns dels aspectes essencials de la revisió de l'art. 135 CE i que han consistit principalment en l'establiment de:

- *Principi d'estabilitat pressupostària.* Mitjançant aquest principi, totes les administracions públiques (Estat, comunitats autònomes i entitats locals) han d'adequar les seves actuacions al principi d'estabilitat pressupostària.
- *El dret europeu com a paràmetre de constitucionalitat.* L'Estat i les comunitats autònomes no podran incórrer en un dèficit estructural que superi els marges establerts per la Unió Europea. En conseqüència, s'ha de tenir en compte el que es preveu al Tractat Constitutiu del Mecanisme Europeu d'Estabilitat fet a Brussel·les, el 2 de febrer de 2012, i el Tractat d'Estabilitat, Coordinació i Governança de la Unió Econòmica i Monetària signat a Brussel·les el 2 de març de 2012. Segons la Disposició Addicional única, els límits al dèficit estructural seran aplicables a partir del 2020.
- *Delegació al Parlament per fixar els límits del dèficit.* A través d'una llei orgànica es fixarà el dèficit estructural màxim permès a l'Estat i a les comunitats autònomes, en relació amb el producte nacional brut. Les entitats locals hauran de presentar equilibri pressupostari. La Llei es va aprovar el 27 d'abril: Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

.....
cedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Se modifica por el art. único de la Reforma de 27 de septiembre de 2011. Ref. BOE-A-2011-15210.

Los límites de déficit estructural establecidos en el apartado 2 entran en vigor a partir de 2020, según establece la disposición adicional única.3.

La reforma constitucional ha comportat un canvi substancial dels principis que inspiren l'actuació de l'Administració, tot situant com a eix vertebrador el concepte d'estabilitat pressupostària. Amb aquest canvi, sota el principi d'estabilitat pressupostària, es reforça el control de l'Estat sobre les comunitats autònomes i sobre les entitats locals i, al mateix temps, es reforça el control de la Unió Europea sobre l'Estat, entre altres, mitjançant l'establiment dels marges de dèficit estructural que les administracions públiques no poden superar.

L'LRSAI i les competències en matèria d'educació. Des del punt de vista d'aquest document i de les competències en educació, potser la modificació més important de l'LRSAI, des de l'àmbit municipal, són les clàusules generals de competència dels municipis. A títol d'exemple d'aquesta modificació en matèria de competència, destaquem el nou art. 7.4 de la LBRL:

Las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en los que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas.

Aquesta nova redacció de l'art. 7.4 restringeix dràsticament la possibilitat de les entitats locals d'exercir competències diferents de les pròpies o de les delegades, la qual cosa justifica la norma argumentant: «com-

plir amb els requeriments d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i evitar duplicats en l'actuació de les administracions públiques». És a dir, delimita restrictivament l'àmbit competencial, tot suprimint la clàusula general de competències i condicionant el seu exercici als principis d'estabilitat pressupostària i suficiència financera; no obstant això, no s'articulen instruments per dotar de més recursos les hisendes locals davant d'aquestes exigències pressupostàries. I desmunta les clàusules generals de competència que permetien als ajuntaments promoure i realitzar les activitats i els serveis necessaris per al benestar dels seus veïns, més enllà de les competències que la llei els reconeixia com a pròpies i de les que altres administracions els poguessin delegar.

Cal destacar que la llei va ser criticada en aquesta línia des de diversos fòrums i des del mateix Consejo de Estado, des d'on es va alertar del perill que suposa l'LRSAL per a l'autonomia local. Contra aquesta reforma es van interposar diversos recursos d'inconstitucionalitat, un dels quals ha estat resolt recentment pel Tribunal Constitucional.⁵

La pèrdua de competències pròpies per part dels municipis, la disminució dels serveis que en tot cas hauran de prestar, la reducció de les activitats econòmiques que es consideren essencials, l'enduriment dels requisits per posar en marxa serveis, la tutela dels municipis de menys de vint mil habitants o, en un altre ordre de coses, la manca de personalitat jurídica de les entitats locals d'àmbit inferior a un municipi són alguns dels aspectes que ratifiquen aquest perill. També el ratifica una recomposició del lloc de les diverses administracions, en què resulten enfortits l'Estat, les comunitats autònomes i les diputacions, que són les administracions més allunyades dels ciutadans, i s'afebleixen les més properes, com són els municipis, les entitats locals d'àmbit inferior o les mancomunitats.

.....

5. Contra l'LRSAL hi ha diferents recursos d'inconstitucionalitat admesos davant el TC.
<http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/31>

Quant a les **competències educatives** i, per tant, al marge de les polítiques locals en matèria d'educació, també han estat afectades per l'LR-SAL, sobretot per les restriccions, i de vegades per l'eliminació, les clàusules generals de competència. És a l'empара d'aquestes clàusules que els municipis han contribuït a una major equitat del sistema amb una gran diversitat de polítiques educatives municipals que abasten des de les escoles bressol, passen per totes les polítiques d'acompanyament i arriben fins a la formació de les persones més grans. En aquest sentit, les modificacions de la Llei de bases de règim local (LBRL) són les següents:

- restringir i dificultar l'exercici de competències que no siguin pròpies o delegades amb la redacció del nou article 7.4;
- s'acoten les competències pròpies, les quals enumera un article 25 del qual n'han desaparegut algunes;
- se suprimeix l'article 28, que és el que establia una clàusula general de competència que permetia als municipis realitzar activitats complementàries a les d'altres administracions, per exemple, en educació.

L'Article 28 de l'LBRL suprimit per la reforma recollia:

Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

La nova redacció de l'art. 25.2.n defineix com a competència pròpia dels municipis:

Participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents. La conservació, manteniment i vigilància dels edificis

de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial.

Potser el més gràfic és que l'LRSAI deixa els municipis sense competències pròpies en educació, que passaran a ser assumides per les comunitats autònomes. En el període transitori de desenvolupament, però, l'LRSAI ja suprimeix dues d'aquestes competències: la intervenció en els òrgans de gestió dels centres docents públics i la participació en la programació de l'ensenyament; també parla de cooperar en l'obtenció de solars necessaris per construir nous centres docents, allà on fins ara es parlava de cooperar en la creació i construcció de centres amb l'especificació que fossin públics; així mateix clarifica que la conservació, el manteniment i la vigilància dels centres públics d'educació infantil, primària o especial és competència dels centres de titularitat municipal; i manté en els seus termes la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria. Parlem del moment de transició, ja que totes aquestes competències passaran a ser assumides per les comunitats autònomes com així preveu la disposició addicional quinzena de l'LRSAI.

Així, veiem que la llei pretén posar punt final a les quatre competències educatives pròpies que recollia fins ara la legislació de règim local:

- participar en la programació de l'ensenyament, intervenir en els òrgans de gestió dels centres públics,
- cooperar amb l'Administració educativa en la creació,
- construcció i manteniment dels centres docents públics i
- participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria.

Fases per materialitzar la supressió de les competències. La supressió d'aquestes competències la du a terme la llei en dues fases.

En la *primera fase* manté la competència municipal en la participació en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria, però dues de

les altres competències desapareixen –la participació en la programació de l'ensenyament i la intervenció en els òrgans de gestió dels centres públics– i la quarta s'altera, tot substituint la cooperació amb l'Administració educativa en la creació, la construcció i el sosteniment de centres docents públics per la cooperació en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres, sense especificar que hagin de ser públics.

I, en una *segona fase*, es preveu que els municipis quedin sense competències pròpies, les quals assumiran les comunitats autònomes quan les normes del seu finançament i les de les hisendes locals estableixin els termes del traspàs.

Aquesta nova llista de competències pròpies, que deixaran de ser-ho, podria retornar als municipis per via de delegació, ja que l'LRSAL, quan fa la llista de competències delegables, la deixa oberta i no tancada com en les competències pròpies. Ja no hi inclou algunes competències educatives: la creació, el manteniment i la gestió d'escoles infantils de titularitat pública, la realització d'activitats complementàries en els centres docents o la gestió d'instal·lacions esportives situades en els centres docents. Res no sembla impedir que també s'hi puguin incloure totes o alguna de les competències educatives pròpies que passen a ser assumides per les comunitats autònomes. No obstant això, les que ja no retornaran són la intervenció en els òrgans de gestió dels centres públics i la participació en la programació de l'ensenyament, que han desaparegut com a competències pròpies dels municipis i que, si bé estan també recollides en la legislació educativa, a partir d'ara la seva posició serà més feble.

Un altre aspecte que cal destacar d'aquesta reforma és la postergació del territori del sistema educatiu, que es manifesta en la supressió de les corporacions locals en la programació de la formació professional i en la supressió del representant dels ajuntaments dels consells escolars dels centres concertats. S'haurà de veure com afectarà tot això un

model educatiu català amb una empremta del món local més important que en altres llocs de l'Estat i amb una legislació, significativament la LEC, que també havia apostat per donar-li rellevància.

Aquestes competències, tal com queden definides per aquesta reforma, no faciliten l'exercici de polítiques actives en educació per part dels governs municipals, més enllà de la participació en les infraestructures i el control de l'escolarització. De moment, sembla que les noves competències les mantindran els municipis provisionalment, mentre les noves normes de finançament de les comunitats autònomes i de les hordes locals no estableixin el traspàs.⁶

D'acord amb el que hem dit anteriorment, aquesta llei va provocar i provoca molta preocupació en el món local perquè el buida de competències, però també preocupa la ciutadania, ja que limita les respostes públiques de proximitat. En matèria d'educació, bona part de les polítiques educatives municipals s'han realitzat sota l'empament de les clàusules generals de competència, ara modificades, que permetien als ajuntaments promoure i realitzar les activitats i els serveis que facilitessin el benestar dels seus ciutadans, més enllà de les competències pròpies i de les delegades. I aquest malestar va provocar que s'interposessin diversos recursos d'inconstitucionalitat davant la llei. Al març

.....

6. *Disposición Adicional decimoquinta. Asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la educación. Las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por estas, por diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra entidad local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.*

d'aquest any 2016, el Tribunal Constitucional ha resolt un d'aquests recursos, en concret el que va interposar l'Assemblea d'Extremadura. Aquesta és la primera resolució judicial dels diversos recursos interposats. S'haurà de veure com es resolen la resta d'impugnacions, especialment la que van promoure els municipis mitjançant el Consell de Govern Locals de Catalunya amb el suport de més de 2.400 ajuntaments de tot l'Estat (850 dels quals eren catalans).

Incidència de la Sentència en l'àmbit educatiu. Malgrat la importància, en termes generals, de la sentència, val a dir que, des de la perspectiva de les competències locals en matèria educativa, no s'introdueixen canvis decisius respecte a l'escenari dibuixat per l'LRSA, i, per tant, haurem d'esperar futurs pronunciaments i interpretacions d'aquesta resolució judicial.

En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Constitucional quant a les competències educatives declara que la Disposició addicional quinzena⁷ de l'LRSA, relativa a l'assumpció de les competències educatives per part de les comunitats autònomes, no és inconstitucional, sempre que s'interpreti de conformitat amb el fonament jurídic 13 e) de la Sentència. Aquest fonament diu:

.....

7. Disposició addicional quinzena. Assumpció per les comunitats autònomes de les competències relatives a l'educació. Les normes reguladores del sistema de finançament de les comunitats autònomes i de les hisendes locals han de fixar els termes en què les comunitats autònomes han d'assumir la titularitat de les competències que es preveuen com a pròpies del municipi, encara que hagin estat exercides per aquestes, per diputacions provincials o entitats equivalents, o per qualsevol altra entitat local, relatives a participar en la vigilància del compliment de l'escolaritat obligatòria i cooperar amb les administracions educatives corresponents en l'obtenció dels solars necessaris per a la construcció de nous centres docents, així com la conservació, el manteniment i la vigilància dels edificis de titularitat local destinats a centres públics d'educació infantil, d'educació primària o d'educació especial, per a la qual cosa s'ha de preveure el traspàs corresponent de mitjans econòmics, materials i personals.

Por otra parte, la sentencia realiza una interpretación de conformidad de la disposición adicional 15ª LRSAI, que prevé igualmente el traspaso a las CC.AA. de determinados servicios educativos. Según se afirma, la LRSAI ha incurrido en una evidente antinomia: impone a las comunidades autónomas obligaciones de signo opuesto cuyo cumplimiento simultáneo resulta imposible; respecto de los mismos servicios, la comunidad autónoma está obligada, a la vez, a descentralizar (art. 25.2n LBRL) y a centralizar (la disposición adicional controvertida). No obstante, a partir de una interpretación sistemática, la sentencia concluye que la previsión no impone a las CC.AA. en este caso una prohibición de descentralización que pudiera vulnerar la Constitución.

Així, el Tribunal diu que el legislador no ha prohibit que les lleis autonòmiques atribueixin aquestes matèries educatives als municipis. I també diu que les comunitats autònomes no estan obligades a centralitzar aquestes matèries, però sí que estan obligades a garantir que els municipis disposin «en todo caso» de competències pròpies en matèria educativa. Per tant, deixa un escenari obert que dependrà de les interpretacions que es facin per part de les diferents administracions educatives i a l'espera de les futures resolucions judicials als recursos que encara no han estat resolts.

LA COMPETÈNCIA D'EDUCACIÓ MÉS ENLLÀ DE L'ÀMBIT DE L'ENSENYAMENT REGLAT: LLEURE I USOS D'ESP AIS PÚBLICS

Dediquem aquest apartat a veure, des d'una perspectiva normativa, quina pot ser la participació de les administracions locals més enllà de l'ensenyament reglat, en àmbits com el lleure i els usos d'espais públics. Aquest espai d'intervenció pot tenir una importància cabdal quant a la participació de les administracions locals i el món de l'educació, sobretot davant del marc normatiu analitzat i que evidencia una limitació considerable de la capacitat d'intervenció i incidència dels municipis en el «món reglat de l'ensenyament».

Alguns aspectes que cal destacar del marc normatiu i l'educació més enllà de l'horari lectiu. Quan parlem de l'educació més enllà de l'horari lectiu, cal dir que, encara que el dret a l'educació més enllà de l'horari lectiu no estigui plenament reconegut des d'un punt de vista jurídic en el nostre ordenament, és necessari recordar que la Convenció Internacional sobre els Drets dels Infants, aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides en la seva Resolució 44/25 de novembre de 1989, i que va entrar en vigor el 2 de setembre de 1990, en el seu article 31 reconeix el dret dels infants al joc i a participar en activitats culturals, artístiques i lúdiques.

Art.31:

1. Els estats part reconeixen el dret de l'infant al descans i l'esbarjo, al joc i a les activitats recreatives pròpies de la seva edat i a participar lliurement en la vida cultural i en les arts.
2. Els Estats part respectaran i promouran el dret de l'infant a participar plenament en la vida cultural i artística i propiciaran oportunitats adequades, en condicions d'igualtat, per participar en la vida cultural, artística, recreativa i d'esbarjo.

La Convenció té força jurídica i és de compliment obligat per part dels estats que l'han ratificada, en aquest cas l'Estat espanyol, que també la va ratificar.⁸

El lleure i les administracions locals. Quant al lleure, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), en el seu art. 44.3, diu:

44.3 Els poders públics han de promoure i han d'impulsar la implicació i la participació de la família en l'educació dels fills i filles, en el marc de la comunitat educativa, i han de facilitar i promoure l'accés a les activitats d'educació en el lleure.

.....
8. <https://www.boe.es/boe/dias/1990/12/31/pdfs/A38897-38904.pdf>

I, en la Llei d'educació de Catalunya (LEC), en l'art. 39, quan es parla de l'educació en el lleure, es diu:

1. El sistema educatiu reconeix i incorpora el caràcter educatiu de les activitats de lleure, especialment el compromís i la transmissió de valors. Aquestes activitats es **poden articular entre els centres educatius i els ens locals**, les famílies i les associacions en què s'agrupen i les entitats, associacions i empreses d'educació en el lleure, en els diferents territoris.
2. El Govern, **havent consultat el Consell de Guberns Locals**, i d'acord amb el procediment que determina l'article 162, ha de regular els requisits mínims i ha d'establir els criteris de qualitat a què s'han d'ajustar les activitats d'educació en el lleure, a fi de garantir-ne la contribució al procés educatiu.

I, en l'art. 41, quan parla del foment de l'equitat en l'educació en el lleure:

Les administracions públiques han d'establir mesures de foment per garantir que tots els alumnes puguin participar en els plans i programes socioeducatius i en les activitats d'educació en el lleure en condicions d'equitat, sense discriminació per raons econòmiques, territorials, socials, culturals o de capacitat.

Per altra banda, la Llei 14/2010, del 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència, en el seu art. 13 diu:

3. El dret a l'educació, incloses les activitats extraescolars, esportives, de lleure i les activitats culturals dels infants i els adolescents, ha de prevaler per damunt de les pràctiques culturals, la tradició i la religió, i llurs manifestacions; aquestes pràctiques no poden justificar en cap cas una discriminació, limitació o exclusió d'infants i adolescents en el ple exercici d'aquest dret.

D'aquest marc normatiu es desprèn que les administracions locals no tan sols estan habilitades per actuar en l'àmbit del lleure educatiu, sinó que, a més, tenen l'obligació d'impulsar polítiques que garanteixin l'exercici i la participació dels alumnes en activitats culturals, artístiques i lúdiques més enllà de l'educació reglada.

I, en aquesta línia de participació dels municipis en àmbits educatius més enllà de l'ensenyament reglat, i fora de l'horari lectiu, reproduïm algunes de les facultats i competències que corresponen als municipis i que recull la LEC en el seu art. 159.2.

- a) Participar en les funcions que corresponen a l'Administració de la Generalitat en els diferents aspectes del sistema educatiu i, especialment, en les matèries següents:

Tercer. L'establiment de mesures que permetin als centres portar a terme activitats extraescolars promogudes per l'Administració educativa, i la coordinació d'aquestes activitats.

Quart. La programació dels ensenyaments de formació professional i la coordinació amb l'entorn territorial i empresarial, i el foment de la implicació dels agents territorials i socials en el compromís educatiu de tota la societat.

Vuitè. L'establiment de programes i altres fórmules de col·laboració amb les associacions de mares i pares d'alumnes per estimular i donar suport a les famílies en el compromís amb el procés educatiu dels fills.

- e) Garantir la coordinació dels serveis socials amb els serveis educatius amb l'objectiu de vetllar per l'interès superior de l'infant.

L'ús social dels centres educatius i les administracions locals. Un altre àmbit d'actuació municipal més enllà de l'ensenyament reglat és *l'ús social dels centres públics*.

La DA 15.6 de la LOE 6 i 7 diu:

Corresponde a las administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes, que de ellas dependen, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.

7. Las administraciones educativas, deportivas y municipales colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los municipios.

I, en el seu art. 84, l'Estatut, quan fa una llista de competències pròpies dels poders locals en el seu article 84.2, hi inclou el manteniment i l'aprofitament, fora de l'horari escolar, dels centres públics, sense fer distincions en funció de quina sigui l'Administració titular i sense distingir tampoc entre centres de primària i centres de secundària.

Per tant, el Departament d'Ensenyament i els ajuntaments, com a principals titulars de la propietat demanial dels centres públics, col·laboren en la promoció de l'ús social dels espais i les instal·lacions escolars, com ho recull també l'article 165 de la Llei 12/2009, d'educació:

L'Administració educativa ha de promoure l'ús social dels centres públics fora de l'horari escolar i ha de regular els criteris bàsics d'aquest ús.

Com a *ús social dels centres* s'entén la realització d'activitats educatives, cíviques, culturals, esportives, artístiques o altres de caràcter social per part de persones físiques o jurídiques sense ànim de lucre i no compreses en l'ús propi del centre. Les activitats que es pretenguin re-

alitzar han de reunir les següents condicions: ser no lucratives i no discriminatòries, compatibles amb la finalitat educativa dels centres, amb les activitats d'ús propi previstes en la programació anual i amb les condicions tècniques i estructurals de les seves instal·lacions, i s'han de guiar pels principis de convivència, tolerància, solidaritat i respecte.

I, en aquesta línia, ens trobem el Decret 102/2010, de 3 d'agost, d'autonomia dels centres educatius, que en els seus articles 53 i 54 fixa els criteris, procediments i requisits que regulen l'ús social dels edificis i les instal·lacions dels centres educatius públics.

La titularitat de la propietat del centre educatiu ha de determinar el procediment que cal seguir per autoritzar l'ús social del centre. Els ajuntaments són els responsables de les autoritzacions dels centres públics de propietat municipal. No obstant això, si l'activitat s'ha de fer dintre de l'horari escolar, correspon al director o directora del centre resoldre motivadament sobre l'ús social de les instal·lacions, sens perjudici de l'acord previ de l'Ajuntament, a qui correspon el dret de revocació de l'autorització quan no es respectin les condicions en què va ser atorgada o no se n'apreciï l'ús social. L'Ajuntament és qui estableix les condicions per autoritzar l'ús social dels centres dels quals té la propietat demanial (accés, vigilància, manteniment, seguretat, neteja, etc.) i determina, si escau, una compensació econòmica per al centre per les despeses que se'n derivin.

I. LA LLEI ORGÀNICA 2/2012, DE 27 D'ABRIL, D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA I SOSTENIBILITAT FINANCERA

Al mes d'abril del 2012, dins del marc de reconeixement institucional de crisi econòmica, el Govern espanyol va aprovar la Llei orgànica 2/2012, que, en la seva exposició de motius, recull el següent: «Aquesta situació exigeix aplicar una política econòmica contundent basada en dos

eixos complementaris que es reforcen: la consolidació fiscal, és a dir, l'eliminació del dèficit públic estructural i la reducció del deute públic, i les reformes estructurals».

La modificació de l'art. 135 de la CE comentada en l'apartat anterior va ser desenvolupada a través d'aquesta Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que tenia com un dels seus principals objectius garantir la sostenibilitat financera de totes les administracions públiques, i així ho recull la disposició final primera de la llei, relativa al títol competencial, on es diu que aquesta llei orgànica s'aprova en desplegament de l'article 135 de la Constitució. La llei s'havia d'aprovar abans del 30 de juny, i finalment es va aprovar el 27 d'abril de 2012.

La llei orienta el conjunt de reformes legislatives que s'han anant produint i, en concret, també inspira la reforma de la legislació de règim local. La norma regula el principi d'estabilitat pressupostària, previst en la normativa anterior, i introdueix les noves previsions de la regla de la despesa, el límit del deute i el límit de la despesa no financera, que requereixen desplegament reglamentari per a la seva implantació efectiva.

El mateix Consejo de Estado, en el dictamen elaborat d'aquesta llei, ja va advertir que l'estabilitat pressupostària adquiria un valor estructural i condicionant de la capacitat d'actuació de l'Estat, del manteniment i el desenvolupament de l'Estat social que proclama l'article 1.1 de la Constitució, i, en definitiva, de la prosperitat present i futura dels ciutadans.

Un dels aspectes que cal destacar de manera significativa d'aquesta norma és el seu títol, ja que incorpora la sostenibilitat financera com a principi rector de l'actuació economicofinancera de totes les administracions públiques espanyoles. A diferència de la normativa anterior, la llei regula en un text únic l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de totes les administracions públiques, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes, corporacions locals i Seguretat Social.

Així mateix, es fixa el límit de deute de les administracions públiques, que no pot superar el valor de referència del 60% del producte interior brut establert en la normativa europea, excepte en les mateixes circumstàncies excepcionals en què es pot presentar dèficit estructural. A més, s'estableix la prioritat absoluta de pagament dels interessos i el capital del deute públic enfront de qualsevol altre tipus de despesa, tal com estableix la Constitució. Es regulen els criteris per a l'establiment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic per a cada una de les administracions públiques i individualment per a les comunitats autònomes. A les disposicions addicionals, la llei estableix un mecanisme extraordinari de suport a la liquiditat per a les comunitats autònomes i corporacions locals que ho sol·licitin.

L'accés a aquest mecanisme està condicionat a la presentació d'un pla d'ajust que garanteixi el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de deute públic i està sotmès a rigoroses condicions de seguiment, remissió d'informació i mesures d'ajust extraordinàries.

L'administració pública que accedeixi a aquesta ajuda ha de remetre informació trimestral sobre avals, línies de crèdit, deute comercial, operacions amb derivats, etc.

Període transitori. En les disposicions transitòries, la llei preveu un període transitori fins l'any 2020. Durant aquest període es determinarà un camí de reducció dels desequilibris pressupostaris fins a assolir els límits previstos a la llei, és a dir, l'equilibri estructural i un deute públic del 60% del PIB.

A Catalunya, es va aprovar la Llei 6/2012, del 17 de maig, d'estabilitat pressupostària,⁹ en línia amb la llei estatal, que té per objecte l'assoliment per la Generalitat de Catalunya dels objectius d'estabilitat pressu-

.....
 9. http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&documentId=608156

postària, en compliment de l'article 214 de l'Estatut, atenent el Tractat de funcionament de la Unió Europea, el protocol sobre el procediment aplicable en cas de dèficit excessiu i els altres acords i normes de la Unió Europea sobre aquest objecte.

L'art. 214 de l'EAC diu: «Estabilitat pressupostària. Correspon a la Generalitat l'establiment dels límits i les condicions per assolir els objectius d'estabilitat pressupostària dins els principis i la normativa de l'Estat i de la Unió Europea».

En teoria, la finalitat de la norma és preservar l'autonomia financera de la Generalitat de Catalunya, però també es diu que vol garantir, per mitjà de l'assoliment dels objectius de consolidació fiscal, la sostenibilitat econòmica. Per tant, es condiciona aquesta suposada autonomia financera al compliment de la normativa estatal i europea d'estabilitat pressupostària.

II. REIAL DECRET LLEI 14/2012, DE 20 D'ABRIL, DE MESURES URGENTS DE RACIONALITZACIÓ DE LA DESPESA PÚBLICA EN L'ÀMBIT EDUCATIU

Reial decret llei 14/2012 i Catalunya. Aquesta norma va introduir una reestructuració de l'organització educativa. L'article 1 RDL 14/2012 recull que és l'objecte d'aquesta norma l'adopció de «mesures urgents per a la racionalització de la despesa pública en l'àmbit de l'educació, de conformitat amb els principis d'eficiència i austeritat que han de presidir el funcionament dels serveis públics». I, en el seu preàmbul, diu que, atesa la conjuntura de l'economia, exigeix una resposta urgent a fi de «contribuir a la consecució de l'inexcusable objectiu d'estabilitat pressupostària derivat del marc constitucional i de la Unió Europea».

L'RDL 14/2012 consta de set articles i quatre disposicions finals. A més de l'article 1 esmentat, els articles 2 a 5, que integren el títol I referit a

l'ensenyament no universitari, introdueixen una nova regulació sobre la ràtio d'alumnes per aula (art. 2), la jornada lectiva setmanal del personal docent (art. 3) i les substitucions del professorat (art. 4). L'article 5 es refereix a la formació professional i a la implantació del Reial decret 1147/2011, de 29 de juliol. Per la seva banda, el títol II (art. 6 i 7) es dedica a l'ensenyament universitari i inclou modificacions expresses de la LOU, que introdueix noves previsions en relació amb l'estructura organitzativa de les universitats (art. 6, apt. u i dos), la seva actuació en l'àmbit de la cooperació (art. 6, apt. tres) i també una nova regulació del règim de dedicació del professorat (art. 6, apt. quatre) i una modificació del sistema de finançament de les universitats públiques (art. 6, apt. cinc). Finalment, l'article 7 es refereix al finançament de les beques i els ajuts a l'estudi.

Quant a l'ensenyament no universitari. Els articles 3 i 4 contenen dues previsions aplicables als centres públics i als privats sostinguts amb fons públics que s'inclouen per primera vegada en una norma de caràcter general.

En concret, l'article 3 estableix la part lectiva de la jornada setmanal del personal docent que imparteix ensenyaments regulats a la LOE fixant un mínim de 25 hores en l'educació infantil i primària i de 20 hores en els altres ensenyaments, i regula també el règim de compensació amb hores complementàries. L'article 4 fixa en deu dies lectius el termini per substituir transitòriament els professors titulars per funcionaris interins des que s'ha produït la situació que dona lloc a la substitució.

No obstant això, cal destacar que aquesta modificació no s'aplica automàticament, tal com recull el Consell de Garanties en el seu dictamen:

Igualment, la mesura prevista a l'article 3 RDL 14/2012 no és aplicable de forma immediata, precisament perquè s'ha establert amb la pretensió de constituir una base o un mínim, és a dir, permetent un cert desenvolupament legislatiu o normatiu a les comunitats autònomes, cosa que inevitablement posposarà l'aplicació imminent del

precepte, impedit que el supòsit d'urgència, exigint per l'article 86.1 CE, es doni en plenitud.

Quant al finançament universitari, l'art.7 parla del finançament, per part de l'Estat i de les comunitats autònomes, de les beques i dels ajuts a l'estudi universitari destinats a finançar les despeses de matrícula. En aquest sentit, es varia substancialment el sistema de finançament previst fins aleshores, a partir del qual l'Estat abonava la totalitat del preu públic de matrícula, i en circumscriu l'aportació al límit inferior de l'interval del preu públic que preveu l'article 81.2 LOU, modificat pel mateix Decret llei. Les comunitats autònomes han de finançar íntegrament amb càrrec als seus pressupostos la diferència entre el preu públic que fixin i el límit mínim que correspon a cada ensenyament. Així mateix, es fixa un sistema transitori fins que totes les universitats implantin sistemes de comptabilitat analítica i, com a màxim, fins al curs universitari 2015-16.

Repercussions competencials de la norma i l'ensenyament no universitari. En l'àmbit de l'educació no universitària, com hem vist, l'article 3 del Reial decret fixa una jornada lectiva mínima que haurà de complir el professorat, que s'ha justificat per poder garantir el compliment dels objectius, les competències bàsiques i els continguts dels ensenyaments, concretats als currículums. En el cas de Catalunya, fins a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei, era el Govern de Generalitat qui determinava la jornada lectiva del personal docent, en ser una qüestió organitzativa aliena a les condicions d'obtenció dels títols educatius.

Respecte a les substitucions del personal docent, l'article 4 incrementa el termini per a la substitució transitòria del professorat com a conseqüència de les limitacions de l'oferta d'ocupació i perquè la norma considera que les absències curtes no han de ser cobertes mitjançant personal interí, sinó amb els recursos ordinaris de cada centre docent. No obstant això, la regulació d'aquesta qüestió abans del Reial decret llei l'havia feta la Generalitat, en exercici de les seves potestats organitzatives sobre els centres i en relació amb el personal docent.

Aquestes modificacions competencials van tenir com a resposta que el Govern de la Generalitat interposés un recurs d'inconstitucionalitat contra el Reial decret, en considerar que envaeix competències sobre la jornada lectiva del personal docent i el termini per a la substitució transitòria del professorat. I, quant a l'àmbit universitari, el Govern va entendre que la normativa estatal no respecta l'autonomia financera de la Generalitat sobre el finançament de beques i ajuts a l'estudi. Concretament, el recurs es va interposar contra els articles 3, 4, 6, en els seus apartats 1, 3, 4 i 7 del Reial decret llei 14/2012. El recurs es va avalar en el Dictamen 7/2012, de 8 de juny, sobre el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu.¹⁰

Modificació de l'RDL 14/2012, mitjançant la Llei de pressupost per a l'any 2016. Cal destacar que l'any 2015, mitjançant la Llei 48/2015, de 29 d'octubre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2016,¹¹ s'ha modificat l'aspecte de les substitucions dels professors. La Disposició final quinzena de la Llei de pressupostos, que *modifica* l'article 4 del Real decreto ley 14/2012, de 20 d'abril, que regula la substitució de professors, diu:

Artículo 4. Sustitución de profesores.

1. *En los centros docentes públicos, el nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares se producirá únicamente cuando hayan transcurrido diez días lectivos desde la situación que da origen a dicho nombramiento. El período de diez días lectivos previo al nombramiento del funcionario interino deberá ser atendido con los recursos del propio*

.....

10. Dictamen 7/2012, de 8 de juny, sobre el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, del Consell de Garanties https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5337-C.pdf

11. <https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/30/pdfs/BOE-A-2015-11644.pdf> (Veure Pàg. 102169)

centro docente.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, podrá procederse inmediatamente al nombramiento de funcionarios interinos por sustitución transitoria de los profesores titulares en los siguientes supuestos:

Cuando el profesor sustituido preste atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Cuando el profesor sustituido preste servicios en centros docentes que tengan implantadas menos de dos líneas educativas.

Cuando el profesor sustituido imparta docencia en segundo curso de bachillerato.

Cuando la causa de la sustitución sea la situación de maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de conformidad con el Código Civil (LEG 1889, 27) o las leyes civiles de las comunidades autónomas que lo regulen.

2. *Lo dispuesto en el apartado anterior resultará asimismo de aplicación a las sustituciones de profesorado en los centros docentes privados sostenidos con fondos públicos.*

En conseqüència, amb la modificació es manté el període de deu dies per a les substitucions, però s'incorpora l'opció de la immediata substitució dels docents en determinades circumstàncies, així els centres i els alumnes no hauran d'esperar deu dies per sol·licitar un canvi per motius de baixa per paternitat, maternitat, adopció o acolliment. I aquesta mesura també es fa extensiva en determinades circumstàncies amb dificultats objectives per atendre les substitucions amb els recursos propis de cada centre. Ara bé, les administracions educatives hauran de determinar i decidir l'aplicació d'aquesta immediata substitució dels docents en determinades circumstàncies.

INCIDÈNCIA DE LES TRES NORMES EN RELACIÓ A LA CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL DEL DRET FONAMENTAL D'EDUCACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT DE LES POLÍTIQUES EDUCATIVES

En aquest punt és necessari fer una breu referència a la configuració del dret a l'educació i el model constitucional en vigor. El dret a l'educació està regulat en l'article 27 de la Constitució, que reconeix l'obligatorietat i la gratuïtat de l'ensenyament bàsic. L'educació és un dret fonamental i les funcions que, per mandat constitucional, tenen els poders públics són assegurar els drets i les llibertats educatius i programar i planificar l'oferta educativa en atenció a principis d'equilibri territorial, equitat, cohesió social i respecte a la diversitat.

La Constitució situa l'escola pública com l'eix al voltant del qual s'articula el sistema educatiu amb el mandat als poders públics de garantir el dret de tots a l'educació mitjançant la creació de centres docents. La Constitució conté també el reconeixement de la llibertat de les persones físiques i jurídiques de crear centres docents i un mandat als poders públics d'ajudar aquells centres docents que reuneixin els requisits que la llei estableixi. No obstant això, la garantia del dret a l'educació recau sobre l'escola pública amb l'exigència als poders públics de crear centres. Es tracta d'un disseny que obliga els poders públics a assegurar el dret a l'educació a través dels centres que creï, sens perjudici de l'oferta de centres privats i centres privats finançats amb fons públics.

Ja s'ha assenyalat anteriorment que la nova reforma educativa amb el seu model recentralitzador ha suposat una invasió de competències respecte a les administracions, principalment a través de la «la configuració del currículum i en els sistemes d'avaluació». En concret, en el cas de Catalunya, es vulneren les competències de la Generalitat en matèria educativa, recuperant les revàlides, limitant la capacitat del Govern de Catalunya per determinar el currículum d'alumnes i de personal do-

cent, obrint la porta que l'Estat imposi el castellà com a llengua vehicular i acabant amb la immersió lingüística, que ha tingut com a principal objectiu la inclusió i la garantia d'igualtat d'oportunitats de la societat catalana.

Així, doncs, en termes generals, es pot afirmar que el buidatge de competències de les administracions en matèria educativa que s'ha produït en els darrers anys es podria traduir com una limitació al mandat constitucional de garantir i desenvolupar el dret fonamental a l'educació. I, per altra banda, la supeditació de les accions de les administracions públiques a l'estabilitat pressupostària, a la sostenibilitat financera com un valor estructural de les polítiques públiques, contribueix a dificultar encara més qualsevol iniciativa política en matèria educativa. El dret a l'educació, com altres drets, pot escurçar-se en el temps, pot aprimar-se en les prestacions o pot veure perillar la seva pervivència com a dret universal.

I convindria preguntar-nos si uns poders públics amb menys cos, amb menys assumpció de responsabilitats, i una escola pública redimensionada, amb menys cobertura i per a menys, no acabarà repercutint sobre un model que semblava afermat.

BIBLIOGRAFIA

AUSET, RAMON (2016). «La normativa d'estabilitat pressupostària. Incidència sobre les polítiques pressupostàries de les administracions públiques espanyoles». *Perspectiva*, núm. 6: *Claus de l'economia actual des de la perspectiva del treball*.

BONAL, XAVIER; ALBAIGÉS, BERNAT (2009). *El dret a l'educació a Catalunya: significat i vulneracions*. Barcelona: Publicacions de l'Institut Estudis Catalans.

CARRILLO, MARC (2013). «L'impacte de la crisi sobre els drets de l'àmbit social». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 46.

KLICZKOWSKI WLADIMIRSKI, FLORENCIA (2014) (coord.). *Polítiques educatives locals. El paper dels municipis en el nou context competencial i econòmic*. «Informes breus», 50. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

OBSERVATORI DE POLÍTIQUES EDUCATIVES LOCALS (2015). *Informe 2014*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Àrea de Presidència. Gabinet de Premsa i Comunicació.

PLANDIURA VILACÍS, RAMON (2009). *La Llei d'Educació des del món Local (Llei 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, publicada en el DOGC de 16.7.09)*.

Índex

INTRODUCCIÓ. <i>Bernat Albaigés i Francesc Pedró</i>	13
L'evolució de la crisi	16
Les polítiques educatives durant la crisi: una perspectiva internacional	17
Metodologia i estructura de l'<i>Anuari</i>	20

INDICADORS SOBRE L'ÈXIT EDUCATIU A CATALUNYA

1. INDICADORS DE REFERÈNCIA SOBRE L'ÈXIT EDUCATIU.

<i>Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban</i>	37
--	----

2. ELS CONDICIONANTS D'ORIGEN DE L'ÈXIT EDUCATIU:

LES CONDICIONS D'EDUCABILITAT. <i>Bernat Albaigés</i> <i>i Gerard Ferrer-Esteban</i>	63
Condicionants d'origen familiar: capital social, econòmic i cultural	65
Condicions de salut i educació	95
Gènere	113

3. ELS CONDICIONANTS DE SISTEMA DE L'ÈXIT EDUCATIU:

GESTIÓ DELS SISTEMES EDUCATIUS I IGUALTAT D'OPORTUNITATS.

<i>Bernat Albaigés i Gerard Ferrer-Esteban</i>	121
La demografia educativa	123
La segregació escolar i la igualtat d'oportunitats	147
Ús de la llengua vehicular i èxit educatiu	187
L'escolarització preobligatòria	200
L'escolarització postobligatòria	218
La formació al llarg de la vida	237

La provisió de recursos al sistema educatiu	246
Entorn, oportunitats educatives i polítiques educatives locals	290

4. ELS CONDICIONANTS DE DESTÍ DE L'ÈXIT EDUCATIU:

RETURNS DE L'EDUCACIÓ. *Bernat Albaigés*

<i>i Gerard Ferrer-Esteban</i>	307
--------------------------------	-----

Educació i ocupació	309
----------------------------	-----

Societat del coneixement	325
---------------------------------	-----

Participació cultural i política	340
---	-----

EL MARC LEGISLATIU, LES POLÍTIQUES DESPLEGADES I EL JOC DELS ACTORS

5. L'IMPACTE DE LA LOMCE, L'LRSL I LA LLEI D'ESTABILITAT PRESSUPOSTÀRIA EN EL DESENVOLUPAMENT DE POLÍTIQUES

EDUCATIVES. <i>Eva Izquierdo</i>	361
---	-----

La LOMCE i el marc competencial	364
--	-----

L'LRSL i les polítiques locals en matèria d'educació	369
---	-----

La competència d'educació més enllà de l'àmbit de l'ensenyament reglat: lleure i usos d'espais públics	379
---	-----

I. La Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera	384
---	-----

II. Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu	387
--	-----

Incidència de les tres normes en relació a la configuració constitucional del dret fonamental d'educació i el desenvolupament de les polítiques educatives	392
---	-----

Bibliografia	393
---------------------	-----

**6. PRINCIPALS MESURES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN EL PERÍODE
2012-2015: UNA VISIÓ DESCRIPTIVA.** *Jordi Blanch*

<i>i M. Cristina Pujol</i>	395
Desplegaments normatius i conflictes amb l'Estat (LEC i LOMCE)	398
Principals polítiques escolars	407
Pla per a la reducció del fracàs escolar 2012-2018	408
Ensenyaments professionalitzadors. La formació professional	417
Flexibilització de la formació professional	424
Llei 10/2015 de formació i qualificació professionals	432
Altres ensenyaments professionalitzadors	436
Conclusions: apunts de l'agenda actual i reptes de futur	439

**7. LA DESINVERSIÓ PÚBLICA EN EDUCACIÓ EN TEMPS DE CRISI:
OPCIONS EXPLÍCITES I IMPLÍCITES DE POLÍTICA EDUCATIVA
I EFECTES SOBRE LES DESIGUALTATS (2010-2015).**

<i>Xavier Bonal</i>	445
Opcions polítiques en el procés de desinversió	450
Una aproximació als efectes de la desinversió educativa sobre les desigualtats	463
Contracció pressupostària i desigualtats educatives	465
Conclusions	470
Bibliografia	472

**8. L'AUTONOMIA DE CENTRE EN ELS HORITZONS DE MILLORA
EDUCATIVA.** *Isaac Gonzàlez*

<i>Isaac Gonzàlez</i>	477
Els horitzons de millora educativa	480
L'autonomia educativa i les pulsions	495
Conclusions. Possibles escenaris de futur	547
Bibliografia	555

PERSPECTIVES DE POLÍTICA EDUCATIVA EN EL TOMBANT DE LA CRISI

9. L'IMPACTE ECONÒMIC DE LA INVERSIÓ EN EDUCACIÓ: ELS EFECTES DE LA CRISI I ESCENARI DE FUTUR.

<i>Mariona Farré i Teresa Torres</i>	561
La importància de la inversió en educació i la seva relació amb el creixement econòmic	565
Els impactes macroeconòmics dels serveis d'educació	570
L'impacte de la inversió pública en educació en un escenari de crisi i de posterior recuperació econòmica	583
Conclusions	590
Propostes	593
Bibliografia	594
Annexos	598

10. INVERSIÓ PREDISTRIBUTIVA PER AUGMENTAR L'EQUITAT EDUCATIVA. *Xavier Martínez-Celorrio*

	601
Dimensions i enfocaments de l'equitat educativa	604
Condicionants, prioritats i dianes per a l'equitat educativa	612
Marc d'estímuls en educació en clau predistributiva	629
Canvis predistributius en els factors externs	634
Canvis potenciadors de l'equitat interna del sistema	640
Conclusions	651
Bibliografia	652

11. LA INVERSIÓ PÚBLICA EN EDUCACIÓ (2015-2035).

<i>Eugeni Garcia-Alegre</i>	661
On invertir?	663
Quant invertir i en què?	671
Millorar la gestió dels recursos	693
Una proposta d'aplicació	700
Conclusions	707
Bibliografia	708

Annex I: Aclariments generals sobre les dades i els càlculs	714
Annex II: Justificació dels instruments i metodologia de càlcul	716

12. LA PLANIFICACIÓ ESCOLAR DAVANT LA DAVALLADA DEMOGRÀFICA: GOVERNANÇA DE L'OFERTA O SEGUIMENT DE LA DEMANDA?

<i>Ricard Benito i Isaac Gonzàlez</i>	731
La demografia escolar que ve	734
El dilema polític subjacent en la planificació educativa	741
El pes del sector públic i del sector privat	746
Reivindicació principal del sector públic: cap a una reducció de ràtios generalitzada	759
Les reivindicacions del sector públic en favor del seguiment de la demanda	779
Conclusions	785
Bibliografia	787
Annex	788

13. LA CRISI, UNA OPORTUNITAT PER REPENSAR LA CAPACITACIÓ LABORAL DELS ESTUDIANTS. *Ferran Mañé*

<i>Ferran Mañé</i>	797
La demanda de competències en un món productiu canviant	801
L'impacte de la formació professional: importa la seva estructura?	809
La recerca en disseny institucional del sistema educatiu i formatiu: la rendició de comptes	815
El sistema de formació professional català: algunes reflexions organitzatives	819
Reflexions finals	830
Bibliografia	831

14. CONCLUSIONS. *Bernat Albaigés i Francesc Pedró*

<i>Bernat Albaigés i Francesc Pedró</i>	841
Canvis en el context de l'educació	844
Polítiques impulsades durant aquest període	864
El comportament del sistema durant la crisi	882
Els reptes pendents	900
Una agenda educativa per a un cicle de recuperació econòmica	911

La col·lecció «Polítiques» és la col·lecció de referència de la Fundació Jaume Bofill. S'hi publiquen les recerques i els treballs promoguts per la Fundació amb més rellevància social i política. Les opinions que s'hi expressen corresponen als autors.

© Fundació Jaume Bofill, 2017
Provença, 324
08037 Barcelona
fbofill@fbofill.cat
<http://www.fbofill.cat>

Aquesta obra està subjecta a la llicència Creative Commons de **Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (by-nc-nd)**. Es permet la reproducció, distribució i comunicació pública de l'obra sempre que se'n reconegui l'autoria. No es permet l'ús comercial de l'obra ni la generació d'obres derivades.



Les publicacions de la Fundació Jaume Bofill estan disponibles per a descàrrega al web: www.fbofill.cat

Capítol de mostra.
Edició no venal

Primera edició: setembre de 2017

Autoria: Bernat Albaigés Blasi, Francesc Pedró Garcia, Ricard Benito Pérez, Jordi Blanch Huguet, Xavier Bonal i Sarró, Mariona Farré Perdiguier, Gerard Ferrer-Esteban, Eugeni Garcia-Alegre, Isaac Gonzàlez Balletbò, Eva Izquierdo Monzón, Ferran Mañé Vernet, Xavier Martínez-Celorrio, M. Cristina Pujol i Matas, Teresa Torres Solé

Edició: Fundació Jaume Bofill
Coordinació tècnica: Judit Vallès
Coordinació editorial: Anna Sadurní
Direcció àrea de recerca: Mònica Nadal

Disseny de la col·lecció: Martí Abril
Disseny de la coberta: Amador Garrell
Fotografia de la coberta: Lluís Salvadó

ISBN: 978-84-946591-3-3

DL: B 21723-2017

Impressió: ServicePoint FMI, SA

Després de gairebé un decenni des de l'inici de la crisi econòmica, l'*Anuari 2016* fa balanç de tot el que està relacionat amb l'impacte que ha tingut sobre l'educació i, en un moment en què sembla que la sortida es comença a percebre, planteja escenaris i propostes sobre com encarar el futur de l'educació a Catalunya.

Estructurat en tres grans blocs, en primer lloc analitza una sèrie d'indicadors que ofereixen una radiografia actualitzada i quantificada de l'estat de l'educació al nostre país. En segon lloc, fa una anàlisi de l'agenda política i el desenvolupament de polítiques educatives entre el 2012 i el 2016. El tercer bloc conté un treball monogràfic centrat en l'evolució de l'educació durant aquests darrers anys marcats per la crisi i presenta perspectives alternatives sobre quines polítiques públiques en educació, en un context de recuperació econòmica, podrien servir millor l'interès d'assolir una educació de qualitat, inclusiva i amb equitat, en línia amb l'agenda europea i també amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible en l'horitzó 2030. *L'estat de l'educació a Catalunya* és un estudi dirigit per Bernat Albaigés i Francesc Pedró i en el qual han col·laborat dotze experts més en aquest àmbit.